

STANOWISKO KLUBU RADNYCH „POROZUMIENIE DLA POWIATU”

W odpowiedzi na doręczony nam projekt uchwały Rady Powiatu Rawskiego w sprawie przyjęcia stanowiska dotyczącego braku naruszenia przez Starostę Rawskiego przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, pragniemy przedstawić pisemne stanowisko naszego Klubu Radnych i **wnosimy o jego ujęcie w protokole z dzisiejszego posiedzenia Rady Powiatu Rawskiego jako załącznik do tego protokołu.**

Zastrzegamy sobie jednocześnie prawo do publicznego upowszechnienia niniejszego stanowiska naszego Klubu.

W przedmiotowej sprawie należy rozważyć, czy Pan Adrian Galach – pełniący funkcję Starosty Rawskiego – naruszył zakaz prowadzenia działalności gospodarczej, o którym mowa w art. 4 pkt 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. z 2025 r., poz. 499).

Zgodnie z tym przepisem, **osoba pełniąca funkcję starosty nie może prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek, wspólnie z innymi osobami, zarządzać taką działalnością, ani być przedstawicielem lub pełnomocnikiem w jej prowadzeniu.**

Zakaz prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne ma charakter prewencyjny i antykorupcyjny. Jego celem jest:

- zapewnienie niezależności i bezstronności funkcjonariusza publicznego,
- zapobieganie konfliktowi interesów, oraz
- zabezpieczenie zaufania obywateli do urzędu i państwa prawa.

Zakaz ten należy interpretować ściśle, ale nie w sposób formalistyczny – uwzględniając materialne i faktyczne okoliczności takiej działalności.

Działalność wydawnicza, w tym wydawanie czasopism, mieści się w zakresie działalności gospodarczej, co potwierdza klasyfikacja PKD – w szczególności PKD 58.14.Z „Wydawanie czasopism i pozostałych periodyków”. Należy również podkreślić, że podejmowanie takiej działalności bez jej uprzedniego zgłoszenia i rejestracji stanowi wykroczenie z art. 60¹ § 1 Kodeksu wykroczeń.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu swojego wyroku z dnia 31.07.2008 r., II FSK 729/07– **„Tym samym wydawcą a więc podmiotem prowadzącym działalność wydawniczą był skarżący a skoro tak to on prowadził działalność gospodarczą. Wedle pisma Min. Kultury z dnia 20 czerwca 2002 r., nr DP/WPA.024/204/02 działalność wydawnicza, niezależnie od tego czy ma na celu wydawanie własnych utworów, czy też utworów cudzych, stanowi w świetle obowiązującego prawa działalność gospodarczą ze wszystkimi wynikającym stąd konsekwencjami, w tym z zakresu prawa podatkowego i ubezpieczeń społecznych. Zwrócić w związku z tym uwagę trzeba na to, że w piśmie**

z dnia 29 października 2002 r., nr DP/WPA.024/348/02 Ministra Kultury podkreślono, że „w przypadku finansowania wydania publikacji z własnych funduszy autora, w celu czerpania korzyści z jej rozpowszechniania, autor powinien zarejestrować firmę wydawniczą, gdyż działalność ta spełnia przesłankę komercyjnej działalności gospodarczej”. Poza tym, co podkreślono wyżej dla działalności wydawniczej jako działalności gospodarczej, nie ma istotnego znaczenia to czy wydawca publikuje własne czy cudze utwory. Ponadto w związku z zarzutami skarżącego co do jego stanu świadomości co do prowadzenia działalności gospodarczej należy zauważyć, że **prowadzenie działalności gospodarczej jest zjawiskiem obiektywnym co oznacza, że jest ona bytem niezależnym, od postrzegającego (oceniającego) podmiotu o ile charakteryzuje się cechami istotnymi z punktu widzenia regulacji prawnej.**”

W orzecznictwie sądów powszechnych i administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że brak formalnej rejestracji działalności nie wyklucza możliwości uznania jej za faktycznie prowadzoną. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 kwietnia 2010 r., sygn. akt II FSK 1930/08: „Brak formalnej rejestracji działalności gospodarczej nie przesądza o jej nieprowadzeniu. Oceniając, czy dana aktywność stanowi działalność gospodarczą, należy brać pod uwagę jej charakter i zakres, a nie tylko formalne zgłoszenie.”

Z kolei w wyroku Sądu Rejonowego w Olsztynie z dnia 14 maja 2015 r., sygn. akt IX W 3764/14, sąd uznał, że **działalność polegająca na publikacji materiałów, nawet jeśli nie przynosiła dochodu, ale miała zorganizowany charakter i cechy ciągłości, stanowi działalność gospodarczą i jej niezgłoszenie stanowi wykroczenie.** Podobne stanowisko zajął Sąd Rejonowy w Warszawie w wyroku z dnia 9 marca 2018 r., sygn. akt VI W 1141/17.

Wbrew twierdzeniom Starosty Rawskiego o braku prowadzenia działalności gospodarczej, wpis kwartalnika „Rawianka” do rejestru dzienników i czasopism świadczy o zamiarze podjęcia działalności wydawniczej.

Konsekwentnie, wbrew twierdzeniu zawartemu w opinii prawnej radcy prawnego Starostwa, że wpis ten ma charakter wyłącznie deklaratoryjny, orzecznictwo wskazuje, że choć ma on charakter deklaratoryjny (wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 6 marca 2013 r., sygn. akt I ACa 2129/15), to jednak samo dokonanie wpisu może być uznane za element rozpoczęcia działalności w znaczeniu faktycznym. Wskazuje bowiem na wolę i przygotowanie do działalności gospodarczej. Ponadto jak wskazał w innym orzeczeniu ten sam sąd - „(...) **sam fakt prowadzenia działalności prasowej wymaga ujawnienia w rejestrze, a odpowiedzialność wydawcy aktualizuje się niezależnie od rejestracji w CEIDG.**” (wyroki SA w Warszawie:, I ACa 110/16; VI ACa 700/13)

Pan Adrian Galach został wskazany jako wydawca, co zgodnie z ustawą – Prawo prasowe oznacza osobę ponoszącą pełną odpowiedzialność organizacyjną i prawną za wydawnictwo. Wpis do rejestru, mimo że deklaratoryjny, tworzy domniemanie prowadzenia i kierowania działalnością prasową.

Z kolei nie należy też zapominać, że publiczne wypowiedzi Starosty Rawskiego, np. podczas sesji Rady Powiatu w dniu 19 marca 2025 r., są działaniami o wymiarze oficjalnym i politycznym. Składanie oświadczeń tego rodzaju może być kwalifikowane jako przyznanie się do roli zarządzającego działalnością wydawniczą. Takie działanie, nawet jeśli pozbawione elementu rejestracyjnego w CEIDG, wykazuje elementy reprezentowania i kierowania działalnością gospodarczą, co stanowi naruszenie zakazu.

Nie sposób również pominąć, że brak w niniejszej sprawie jakichkolwiek dokumentów potwierdzających skuteczne przeniesienie praw do tytułu prasowego „Rawianka” na osobę trzecią – poza nieweryfikowalnymi twierdzeniami Pana Starosty. Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy – Prawo prasowe, zmiana wydawcy powinna zostać zgłoszona do sądu rejestrowego wraz z wymaganym oświadczeniem nowego redaktora naczelnego o przejęciu odpowiedzialności za zamieszczone w czasopiśmie treści, w tym oświadczenie o posiadaniu pełnej zdolności do czynności prawnych, obywatelstwie polskim oraz korzystaniu z pełni praw publicznych. Ponadto oświadczenie redaktora naczelnego winno zawierać składane pod rygorem odpowiedzialności karnej zapewnienie o braku skazania za przestępstwa, o których mowa w art. 25 ust. 3 Prawa prasowego oraz oświadczenie że nie korzysta z immunitetu procesowego, a w przypadku korzystania przez niego z immunitetu procesowego, do wskazania redaktora, który ponosi odpowiedzialność określoną w art. 49a Prawa Prasowego.

Brak takiego zgłoszenia zmiany wydawcy i redaktora naczelnego obciąża dotychczasowego wydawcę, w tym przypadku Pana Adriana Galacha, który nadal figuruje w rejestrze czasopism jako osoba odpowiedzialna za tytuł prasowy i za treści w nim zamieszczone.

Funkcjonowanie kwartalnika „Rawianka”, którego ukazały się dwa numery, finansowane ze środków własnych, wskazuje na zorganizowaną aktywność. Fakt, że wydanie miało charakter nieodpłatny, nie przesądza o braku zamiaru gospodarczego – działalność wydawnicza, nawet jeśli na początkowym etapie nie przynosi przychodów, nadal może mieścić się w definicji działalności gospodarczej w rozumieniu art. 3 ustawy – Prawo przedsiębiorców, jeśli jest wykonywana we własnym imieniu, w sposób zorganizowany i ciągły. Wydanie dwóch numerów czasopisma „Rawianka”, nawet w nieregularnych odstępach, świadczy o realizacji zaplanowanej i powtarzalnej aktywności – elementów typowych dla działalności gospodarczej. Druk i publikacja treści (nawet jeśli darmowej) to działanie o charakterze organizacyjnym, którego celem może być np. budowa pozycji rynkowej, pozyskiwanie partnerów, promocja środowisk lokalnych lub własnej osoby.

Odnosząc się z kolei do argumentu o braku jakichkolwiek czynności zarobkowych Pana Adriana Galacha związanych z pełnieniem roli właściciela i wydawcy czasopisma „Rawianka”, to należy wskazać, że „zarobkowość” w rozumieniu art. 3 ustawy – Prawo przedsiębiorców obejmuje również działania, które potencjalnie mogą przynieść zysk, nawet jeśli go nie przynoszą (np. działania przygotowawcze, inwestycyjne, promocyjne). Działania takie – tym bardziej sfinansowane ze środków własnych – mogą być postrzegane jako kapitał początkowy dla planowanej działalności medialnej. Ukrycie zamiaru zarobkowego pod pozorem działalności hobbystycznej lub informacyjnej nie uchyla ryzyka naruszenia zakazu ustawowego.

W kontekście konstytucyjnym należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 60 Konstytucji RP, obywatele mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach, a więc również przy zachowaniu zasad równości i transparentności. Zakaz prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne ma na celu zapewnienie bezstronności i uczciwości administracji publicznej. W praktyce wojewodów i sądów administracyjnych zakaz ten bywa interpretowany rygorystycznie w celu uniknięcia konfliktu interesów – por. wyrok WSA w Rzeszowie z 26 sierpnia 2010 r., sygn. akt II SA/Rz 635/10, w którym wskazano, że *„dla oceny naruszenia zakazu niezbędne jest badanie realiów faktycznych, a nie tylko formalnych deklaracji”*.

Należy też wyraźnie i jednoznacznie wspomnieć o naruszeniu przez Starostę Rawskiego zasady neutralności funkcji publicznej albowiem działalność w obszarze mediów, szczególnie lokalnych, budzi szczególne ryzyko wpływu na opinię publiczną i procesy decyzyjne, np. przez promowanie konkretnej narracji czy osób. Łączenie funkcji starosty z pozycją medialną może być postrzegane

jako nadużycie władzy do celów prywatnych, nawet jeśli działalność nie była komercyjna w wąskim sensie. Posiadanie i kierowanie czasopismem przez Starostę może prowadzić do oczywistego ryzyka konfliktu interesów i sytuacji konfliktowych, np. w zakresie: publikowania materiałów promocyjnych jednostek samorządu terytorialnego, relacjonowania działalności własnej lub podległych struktur, **wybiórczego przedstawiania działań opozycji** czy innych instytucji lokalnych.

Starosta jako osoba pełniąca funkcję zaufania publicznego powinien unikać sytuacji niejednoznacznych – nawet jeśli formalnie nie narusza przepisów. Już samo powstanie wątpliwości co do charakteru działalności może być traktowane jako naruszenie zasady transparentności i odpowiedzialności urzędniczej.

Podsumowując wszystko powyższe i biorąc pod uwagę:

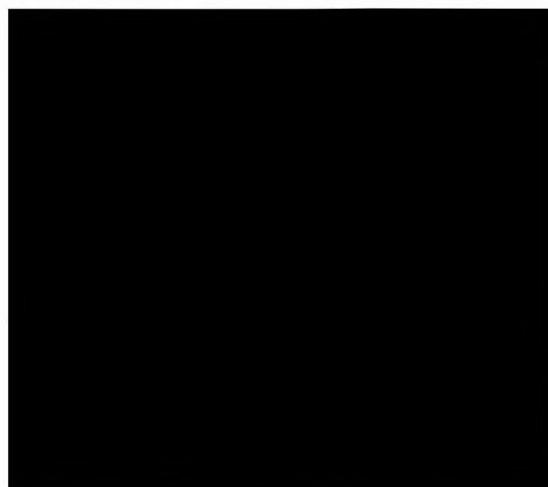
- wpis tytułu prasowego do rejestru,
- faktyczne działania wydawnicze,
- zorganizowany charakter przedsięwzięcia,
- brak rejestracji działalności gospodarczej (co stanowi wykroczenie),
- brak formalnego przeniesienia praw do tytułu,
- konstytucyjny obowiązek zachowania bezstronności i transparentności w służbie publicznej,

należy przyjąć, że Pan Adrian Galach – Starosta Rawski naruszył zakaz określony w art. 4 pkt 6 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne albowiem działania Pana Adriana Galacha wykazują cechy faktycznego prowadzenia działalności gospodarczej, a przynajmniej zarządzania nią lub reprezentowania – co jest wprost zabronione art. 4 pkt 6 ustawy.

Pomimo braku rejestracji działalności wydawniczej Adriana Galacha w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i deklaracji o nieosiąganiu zysku, istnieją oczywiste przesłanki uznania tej działalności Starosty Rawskiego jako działalności zorganizowanej, ciągłej i potencjalnie zarobkowej.

Działania Starosty były co najmniej nieprzejrzyste, budzące etyczne i ustrojowe wątpliwości, a więc niezgodne z duchem ustawy i zasadami służby publicznej.

W świetle przedstawionych okoliczności rekomendujemy uznanie, że doszło do naruszenia przepisów przedmiotowej ustawy przez Starostę Rawskiego Adriana Galacha oraz poinformowanie o tym naruszeniu Wojewody Łódzkiego.



Uwagi do opinii prawnej r.pr. Mateusza Wydry

W związku z doręczeniem nam przedmiotowej opinii prawnej w sprawie rzekomego braku naruszenia przez Starostę Rawskiego zakazu z ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, przedkładamy nasze zastrzeżenia co do treści tej opinii:

1. Błędne lub zbyt wąskie rozumienie „działalności gospodarczej”

Opinia zbyt ściśle utożsamia działalność gospodarczą z zarobkowością (osiąganiem zysku). Tymczasem art. 3 Prawa przedsiębiorców mówi o „działalności zarobkowej”, co nie oznacza konieczności osiągnięcia zysku, lecz podjęcie działań ukierunkowanych na jego osiągnięcie. Wydanie dwóch numerów czasopisma periodycznego — nawet bez sprzedaży — może wskazywać na realne działania przygotowawcze, nakierowane na uruchomienie działalności o charakterze zarobkowym (np. budowanie marki, pozyskiwanie odbiorców, działania promocyjne itp.) oraz może spełniać kryterium działalności wykonywanej w sposób zorganizowany i ciągły.

Nawet brak planu organizacyjnego nie wyklucza istnienia minimalnego zorganizowania — np. redakcji jednoosobowej, podstawowego layoutu, identyfikacji wizualnej.

2. Niedostateczna analiza przesłanek osobistego zaangażowania Starosty Rawskiego.

Pan Adrian Galach na dzień wydania ostatniego numeru „Rawianki” widniał i nadal widnieje w rejestrze dzienników i czasopism jako wydawca — nie tylko formalnie, ale także faktycznie reprezentował czasopismo jako jego właściciel. Jego publiczne deklaracje na sesji Rady Powiatu o „własności gazety” to przejawy zarządzania działalnością, nawet jeśli była to działalność niskoskalowa. Zgodnie z art. 4 pkt 6 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby publiczne, zakazane jest nie tylko prowadzenie działalności, ale też „zarządzanie” nią lub bycie pełnomocnikiem w jej prowadzeniu — co oznacza, że nie trzeba być formalnym przedsiębiorcą, by naruszyć zakaz.

3. Brak NIP i wpisu do CEIDG nie wyklucza naruszenia.

Twierdzenie, że brak wpisu w CEIDG świadczy o braku działalności gospodarczej, jest nieuzasadnione — wpis jest skutkiem, a nie przesłanką istnienia działalności. Osoba fizyczna może faktycznie prowadzić działalność bez rejestracji, co zresztą stanowi naruszenie innych przepisów — ale nie zmienia to charakteru prowadzonej działalności.

4. Uznanie wpisu do rejestru prasowego za czysto formalny akt jest sprzeczne z jego skutkami.

Zgłoszenie czasopisma do rejestru wymaga wskazania wydawcy, czyli osoby odpowiedzialnej prawnie za treść, proces wydawniczy i organizację działań. To nie jest czynność neutralna prawnie — oznacza wolę podjęcia działalności prasowej, która ma charakter działalności gospodarczej (art. 3 Prawa przedsiębiorców).

5. Brak transparentności w przeniesieniu tytułu prasowego

Z opinii nie wynika data i forma prawna przeniesienia praw do tytułu „Rawianka”. Skoro Adrian Galach nadal widnieje w rejestrze jako wydawca, to ponosi odpowiedzialność za wszelkie działania podjęte pod tym szyldem – przeniesienie nie zostało skutecznie dokonane.

6. Opinia prawna nie uwzględnia zasady szczególnej ostrożności funkcji publicznej

Osoby pełniące funkcje publiczne takie jak Starosta Rawski podlegają podwyższonemu reżimowi ostrożności – zakaz z art. 4 ustawy ma zapobiegać nawet pozorowi konfliktu interesów czy uwikłania w działalność o charakterze gospodarczym. Działania podejmowane przez Starostę Rawskiego w związku z wydawnictwem mogły wywołać wrażenie aktywności gospodarczej — co już samo w sobie może być uznane za naruszenie zasady neutralności urzędniczej.

